

專題分析

南海島嶼主權爭議的國際法分析： 以 Ligitan-Sipadan 島嶼主權歸屬案為例

周容卉

國防智庫籌備處助理研究員

摘 要

南海島嶼主權爭端一直以來皆是東亞地區的潛在衝突點，由於南海主權爭議涉及國家數目較多，影響層面也較為廣泛，呈現出相當複雜的態勢。據此，本文以國際法之相關規範與實踐，並以國際法院判例，印尼、馬來西亞島嶼主權歸屬案，檢視南海主權爭端，藉此對我國於南海議題提出相關建議。

關鍵字：南海主權爭端、有效控制原則、共同開發

**Analyzing the South China Sea Sovereignty Disputes with
International Laws: Taking the Judgment in the Case Concerning
Sovereignty over Ligitan-Sipadan as an Example**

Rong-hui, Chou

Assistant Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

Disputes over sovereignty of islands in the South China Sea (SCS) have long been one of the potential flashpoints of conflicts in the East Asia region. Involving in relatively more countries, sovereignty claims over the SCS islands are considerably complex and have a profound influence on the regional situation. In this regard, this article examines the disputes over sovereignty of SCS islands with regulations and practices of international laws and the judgment made by the International Court of Justice (ICJ) in the case concerning sovereignty disputes between Indonesia and Malaysia so as to make suggestions for the Republic of China on the SCS issue.

Keywords: South China Sea (SCS), sovereignty disputes, Ligitan-Sipadan, the principle of effectivités, joint development

壹、前言

南海島嶼主權爭端一直以來皆是東亞地區的潛在衝突點，由於南海主權爭議涉及國家數目較多，影響層面也較為廣泛，呈現出相當複雜的態勢。據此，本文以國際法之相關規範與實踐，並以國際法院判例，印尼、馬來西亞島嶼主權歸屬案，檢視南海主權爭端，藉此對我國於南海議題提出相關建議。

貳、南海諸島

一、南海諸島主權爭端背景概述

（一）南海諸島之地理位置¹

南海海域範圍東起菲律賓群島，北至臺灣海峽，西至巽他礁層（Sunda Shelf）與印度洋，南達印尼群島。整片海域延伸走向約為東北—西南形勢，由位於東北的臺灣拉出西南方向的軸線長度約1,500浬，而較短的軸線則自越南至沙巴（Sabah），約480浬長。南海海域中主要涵括東沙群島、中沙群島、西沙群島、南沙群島等四個島群（如圖1）。

1. 東沙群島（Pratas Islands）

東沙群島由北衛灘、南衛灘與東沙島組成，其絕對位置在東經116度至117度、北緯20度30分至21度31分之間；相對位置則位於臺灣西南方約240浬、香港東南方約170浬處。東沙群島現於我國管轄之下，自二次大戰後，我國即於此派遣駐軍，未曾中斷。東沙島上建有一條長4,500呎的跑道，可供貨機起降之用。2000年1月，行政院海岸巡防署成立後，即由海巡署隊員取代陸戰隊隊員執行駐防任務。

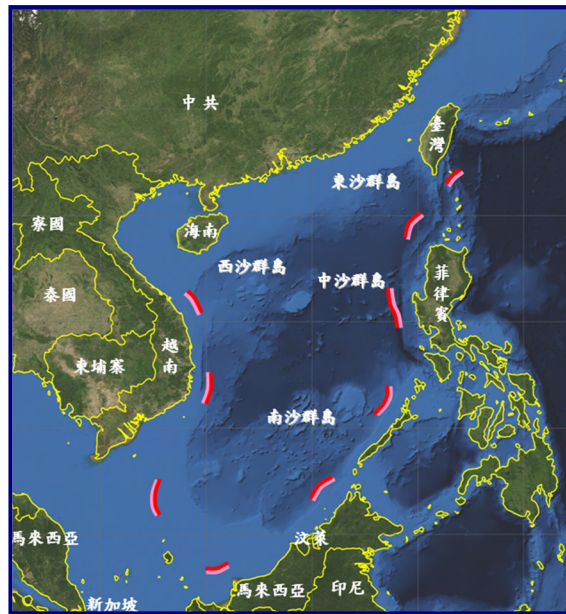
2. 中沙群島（Maccelesfield Bank）

中沙群島雖稱為群島，但大部分的礁灘長年覆蓋於海水之下，僅有黃岩島（我稱民主礁）係唯一高出水面的島礁，其絕對位置在北緯15

¹ 許惠祐主編，《臺灣海洋》（臺北：行政院海岸巡防署，2005年），頁96-106；蕭曦清，《南沙風雲》（臺北：臺灣學生書局，2009年），頁21-31。

度24分至16度25分、東經113度40分至115度57分之間。由於地理位置因素，使得中沙群島在南海諸島主權爭奪過程中，各聲索國較少對中沙群島（除黃岩島外）提出激烈主張。

圖 1 南海諸島之地理位置



3. 西沙群島（Paracels Islands）

西沙群島之絕對位置在北緯15度46分至17度8分、東經111度11分至112度54分之間。整個群島共有約130餘個島礁沙灘，分為東西兩群島，東北方的稱為宣德群島；西南方的稱永樂群島，其中最大島嶼是永興島，總面積約1.85平方公里。1974年「中」越西沙海戰後，中共已完全控制西沙群島，並納入其實際管轄之下。

4. 南沙群島（Spratly Islands）

南沙群島的絕對位置在北緯4度至11度30分和東經109度30分至117度50分之間；相對位置則東距菲律賓巴拉望群島約300浬，西距越南約300浬，北距海南島約650浬，共約102座島嶼、礁、灘。南沙群島之最

大島嶼為太平島，現於我國實質管轄之下。2008年1月太平島上的飛機跑道正式啟用，供太平島與臺灣本島之間運補、醫療之用。

（二）南海諸島之戰略價值

南海海域及其諸島的戰略價值可由以下兩個層面加以分析，一是戰略地位；二是自然資源。

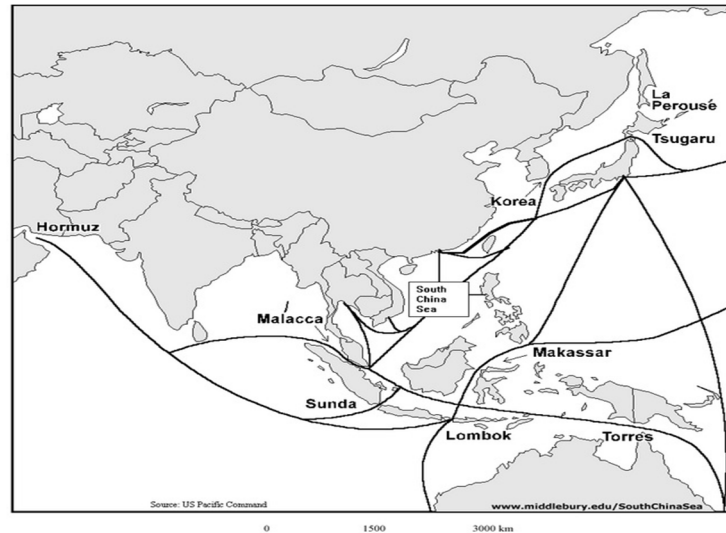
1. 戰略地位

南海海域面積廣達百餘萬平方公里，經由北端的臺灣海峽和巴士海峽及南端的新加坡和麻六甲海峽，溝通太平洋與印度洋，使東北亞、東南亞、中東、非洲與歐洲相互連結（如圖2）。自西方殖民時期以來，南海係屬列強用以剝奪東南亞資源及進入中國大陸廣大市場的必經要道，更是日本從中東輸入石油的生命線。二次大戰與冷戰時期，列強也經由南海從事軍事行為與進行運補。時至今日，南海仍是國際海事貿易、遊輪運輸、軍事用途的國際重要航道，且被日益頻繁地使用。以麻六甲海峽為例，每年約有6萬艘船隻通過；2011年每年約有1,520萬桶原油通過（原油運輸量是蘇伊士運河的3倍、巴拿馬運河的15倍）；²此外，南海也是我國、日本、南韓的重要海線孔道，日本進口石油約90%經過此處。³據此，南海海域向來為重要的國際貿易孔道，若能掌握海域中的島嶼及海峽，就能掌控海線貿易的安全，也因為其特殊的戰略價值，遂引起周邊國家的覬覦與爭奪。

² “World Oil Transit Chokepoints-Malacca Strait,” U.S. Energy Information Administration, August 22, 2012 <<http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WO TC>>.

³ 資料來源：Malacca Singapore Straits Pilots Ple Ltd。

圖 2 南海海域之戰略地位（交通孔道）



資料來源：“Major Asia-Pacific Shipping Lanes,” *WWW South China Sea Virtual Library*, <<http://community.middlebury.edu/~scs/maps/sealanes.gif>>。

2. 自然資源

南海諸島蘊藏豐富的自然資源，主要島嶼上有磷酸礦、石灰礦，在大陸礁層海床下也蘊藏有錳、銅、鎳、鈷、鈦、錫、鑽石等礦物。⁴南海諸島係由珊瑚礁所構成，位於熱帶島嶼地區又適合魚類生長，據1978年估計，南海地區每年漁獲量為500萬公噸，若善加維護與改善漁撈技術，每年尚可增加300萬噸。⁵因此，就全球海域之生物資源而論，南海可說是極為重要的漁場之一，鯖類（mackerel）、鮪類（tuna）、鰺類（scad）等皆是重要的商業魚種。⁶除了礦產、漁業資源以外，碳氫化合物（石油、天然氣）是南海海域中最具吸引力與最重要的資源，各國不僅著眼於此種資源的高度商業價值，能源安全更是不可或缺的考量因素

⁴ 蕭曦清，《南沙風雲》（臺北：臺灣學生書局，2009年），頁66-68。

⁵ 杜栩，〈南中國海南沙海域遊憩資源評估及開發利用〉，《兩岸及海外華人學術研討會論文集》（臺北：國際法學會，1994年），頁151、154。

⁶ 王冠雄，《南海諸島爭端與漁業共同合作》（臺北：秀威資訊科技，2003年，二版），頁21。

。根據調查，南沙群島周圍大陸礁層的碳氫化合物蘊藏量，包含約250億立方公尺的天然氣和1,050億桶的原油；萬安及曾母暗沙盆地石油資源則估計約有50億噸的蘊藏量。⁷據此，南海海域在石油及天然氣蘊藏量的估計上有其誘人之處，又因周邊國家對於能源的需求，使得各國積極透過占領島嶼的方式從事探勘與開發，以取得豐富能源與相關利益。

（三）各聲索國占領南沙島礁及駐軍情形

南海諸島主要有六個聲索國，分別為中華民國、中共、越南、菲律賓、馬來西亞，以及汶萊，各聲索國占領或駐軍之情形整理如表1。

表 1 各聲索國占領南沙島礁及駐軍情形

國名	占領或駐軍島礁名稱	駐軍數目
中華民國	太平島	約 110 名(海巡署)
中共	11 個島礁(南薰礁、華陽礁、擁暑礁、信義暗礁、曾母暗沙、東門礁、赤瓜礁、美濟礁、仁愛暗礁、渚碧礁、五方礁)	約 260 名海軍陸戰隊
越南	32 個島礁(安波納沙洲、六門礁、柏礁、蓬勃堡礁、中礁、荷華礁、大現礁、小現礁、東礁、南海礁、西礁、鬼喊礁、金盾暗沙、日積礁、瓊礁、鴻麻島、澳南暗沙、奧援暗沙、畢生島、奈羅礁、無面礁、船蘭礁、廣雅礁、南薇島灘、敦謙沙洲、染青沙洲、景宏島、南子島、南威島、萬安灘、金盾暗沙、梅溪礁)	約 600 名兵力
菲律賓	11 個島礁(司令礁、費信島、半月暗礁、火艾礁、楊信沙洲、南鑰島、馬歡島、北子島、禮樂灘、中業島、西月島)	約 590 名兵力
馬來西亞	6 個島礁(南通礁、皇路礁、彈丸礁、安渡灘、光星仔礁、光星礁)	約 70 名兵力
汶萊	無	無

資料來源：蔡政文主持，行政院研考會主編，《南海情勢發展對我國國家安全及外交關係影響》（臺北：行政院研考會，2001 年），頁 24-25。

⁷ 陳荔彤，〈南海主權問題及其水域船舶活動安全問題之研究〉，內政部 85 年獎助南海專題研究計畫（基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，1996 年），頁 180。

二、各國主權主張之法理依據

（一）中華民國⁸

我國對南海諸島之主權主張，主要以歷史事實及法理依據為基礎。此等歷史事實及法理依據，又可歸納為四個面向。

1. 初步原始權利名義之取得

南海諸島不僅最早是被中國人民所發現，且西漢時代（西元前206年至西元25年）以來，始終是中國人民從事捕魚等經濟活動與作息的場所；亦為中國人民往來於中國大陸和南洋諸國間的通航指標。另在法理上，這些私人使用南海諸島的事實，雖尚不足以構成我國對該島群享有主權之基礎，但得以構成中國在該區域進一步建立主權的「初步原始權利名義」（inchoate title）；主因是中國人民來到南海諸島前，這些島礁皆為「無主地」。

2. 國家功能之執行

中國政府至少從西元13世紀起至第二次世界大戰前，即在南海諸島執行國家功能，其中較為重要的史實與證據主要有四項：

第一，多次派遣水師經過或巡視南海：如史弼將軍於1293年奉元世祖之命率艦攻打爪哇時途經南海；清朝曾兩度遣使巡視；1928年國民政府派遣以沈鵬飛為首的調查委員，前往西沙群島從事實地調查後提出報告，同時重申中國對南海的主權。

第二，命名及設置管理：如以明成祖（1403-1424年）和明宣宗（1426-1435年）兩皇帝之年號「永樂」和「宣德」命名西沙群島的兩個次級群島；另中國政府於1911年正式將南海諸島併入廣東省，經由海南島地方政府實行行政管理。

第三，頒授和撤銷許可證：管理南海諸島鳥糞及漁業、礦產等天然資源之開發，如中國廣東省政府即於1921至1932年頒發五種

⁸ 俞寬賜，《南海諸島領土爭端之經緯與法理—兼論東海釣魚臺列嶼之主權問題》（臺北：國立編譯館，2000年），頁8。

開發西沙群島之許可證。

第四，以實際行動維護中國在南海主權：如滿清政府曾以施壓及談判等外交途徑，於1883年成功阻止德國政府調查船前往南沙群島巡視。

3. 戰後領土主權之恢復

第一次世界大戰前，中國是唯一擁有南海諸島主權的國家；其後，由於國內清廷政治不修與國民革命運動，以及日本帝國主義入侵與第二次世界大戰爆發，致使中國無力鞏固和強化對南海島礁的管轄，日、法、英等國競相對南海諸島主張主權。日本於1938至1939年占領南海全部島礁，之後將四大群島合併，納入日本領土並置於當時的臺灣總督管轄之下；直到1945年第二次世界大戰結束後，日本軍事佔領下的南海諸島和該地區的日本軍隊全面向我國投降，我國從而恢復南海諸島之主權。

4. 設治和管理

中華民國政府先後採行設治及其他一系列政策措施，以重申與維護對南海諸島的主權，如1946至1947年相繼派遣中業號及太平號兩艦巡視南沙群島，以及中建號和永興號巡視西沙群島，且分派駐軍駐守各群島；1947年12月將南海諸島併入廣東省，特設東、西、南沙群島行政區以治之，並交由海軍管理；1949年6月改將南海諸島劃歸海南特別行政區；1947年由內政部將四大群島所屬之島礁重新命名，並於12月由該部方域司公布「U形線」，表明該線內之一切島礁均為中國領土。

其後，在國家分裂和兩岸對立的情勢下，雖然雙方皆稱對全部的南海諸島享有主權，但事實上西沙群島自1947年後皆由中共管轄，而東沙與南沙群島的太平島由我國實質管轄。歷年來，我國為此採取之相關作為甚多，例如1956年6月改設東沙和南沙兩個守備區，1980年12月將南海諸島交由高雄市政府代管，並成立區公所治之；1963年10月巡視太平、南威島等南沙群島的島礁，1966年再派軍艦至中業島、南子礁、北子礁等巡視和重建國碑；1988年公布施行之《中華民國領海及鄰接區法》與《專屬經濟海域及大陸礁層法》，均規定適用於南海諸島。

綜上所述，我國對南海諸島最主要之主權主張係建立在「無主地先占」的基礎上，輔以其他歷史證據為佐證，並藉相關行政管理措施鞏固與強化主權之法理依據。除了上述四項主張外，國際條約之規範，如1887年《中法越南續議界務專條》、1951年《舊金山和約》、1952年《中日和約》等，皆是我國常用以主張南海諸島主權的證據。

（二）中共⁹

中共對南海諸島之領土主張與我國立場大致相同，而其主權主張可歸納為**歷史發現**、**占有與設置管理**三個面向。歷史發現與占有兩個主權主張，與我國立場相同；而在設置管理方面，中共也對南海諸島進行一系列行政管理措施，包括1950至1956年，中共廣東省海南行政區派遣人員到西沙群島調查勘測，建立氣象臺，並對西沙群島的漁民進行管理；1959年3月，海南行政區在西沙的永興島設立西沙、南沙、中沙群島辦事處；1984年將西沙、南沙、中沙群島島礁及其海域納入海南行政區人民政府的管轄；1992年公布《中華人民共和國領海及毗連區法》，將南海四沙劃入海南省管轄；2007年，中共宣布將西沙群島辦事處升格設置縣級三沙市；2012年7月正式成立海南省三沙市，轄區包括西沙、中沙、南沙群島及附近海域，而後更設立海南省三沙警備區等。¹⁰此外，國際條約（與我國主張相同）和考古發現的證據等，皆是中共用以宣示南海諸島主權的主要法理依據。

（三）越南¹¹

越南屬於較早爭奪西沙及南沙群島主權的東南亞國家，其主要依據為「**歷史事實**」（發現及占有）與「**國家繼承原則**」。就前者而言，安南國王嘉隆曾於1802年派人到西沙做商業考察，並於1816年據取西沙群島，樹立安南國旗。1834年、1838年再度派員前往西沙巡視，並測繪地圖，同時在班納礁（the Banna Rock）建廟立碑。此外，安南人民亦曾於西沙及南沙海域捕魚。就後者而言，越南認為自法國1954年結束其對中

⁹ 陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》（臺北：幼獅文化，1987年），頁109-117。

¹⁰ 〈爭南海主權，中國設三沙市展企圖心〉，《新華網》，2012年7月24日。

¹¹ 同註8，頁26-28。

南半島的殖民統治後，越南即繼承法國在西沙和南沙群島的控制權。

（四）菲律賓¹²

菲律賓主張具有卡拉揚群島（The Kalayan，包括大部分的南沙群島）主權的法理依據，主要有三項。

1. 自然延伸原則

菲國認為卡拉揚群島屬於該國巴拉望省（Province of Palawan）在海底自然延伸的大陸邊緣範圍，兩者共同構成完整的巴拉望盆地。

2. 無主地先占原則

菲國認為1951年《舊金山和約》規定日本放棄對南沙群島之一切權利和名義，而未規定將此等權利和名義交給任何國家。因此，南沙群島即成為無主地，並且曾由菲國商人克勞瑪（T. Cloma）於1956年加以占領，命名為卡拉揚群島。據此，菲國認為可援引「無主地先占原則」，進而取得該島礁之主權。

3. 鄰近原則

就地理位置而言，卡拉揚群島與菲律賓之距離較越南或臺灣為近。因此，依「鄰近原則」（principle of proximity），其主權應歸屬於菲國。除上述原則外，菲國亦透過「時效取得」和「排斥歷史事實」等主張南海諸島主權。

（五）馬來西亞與汶萊¹³

相較於其他聲索國對南海諸島主權提出多種法理依據，馬來西亞與汶萊之主權依據則顯得較為單純。馬來西亞主張對南沙群島南端的若干島礁享有主權之理由為：由於該島礁位於馬國大陸礁層及專屬經濟海域內，因此被視為馬來西亞的領土（自然延伸原則）。汶萊則主張對南沙群島的南通礁享有主權，其理由與馬來西亞相同。

¹² 同註8，頁28-30。

¹³ 同註8，頁30-31。

（六）小結

總結上述（如表2），兩岸對於南海諸島的主權論述係奠基於「無主地先占原則」上，而後以各種歷史事實、行政設治及管理措施，鞏固先占原則的基礎；越南則以「先占」與「國家繼承」主張對南海諸島的主權；菲律賓是主張「先占」、「自然延伸原則」及「鄰近原則」為主；馬來西亞與汶萊則以大陸礁層與專屬經濟區「自然延伸原則」為論述。

表 2 各聲索國主權主張之法理依據

國名	法理依據
中華民國	歷史事實（發現、先占、設置和管理、國際條約、主權宣示）
中共	同中華民國
越南	歷史事實、國家繼承
菲律賓	自然延伸原則、先占、鄰近原則
馬來西亞	專屬經濟區與大陸礁層延伸原則
汶萊	同馬來西亞

資料來源：筆者自行整理繪製。

三、以國際法評析各聲索國之法理依據

（一）歷史事實

如前所述，歷史事實主要奠基於「先占」原則上，而先占亦需具備兩個要件：先占必須是國家行為及先占必須有效。常設國際法院在1933年4月5日東格陵蘭島法律地位（Legal Status of Eastern Greenland）判決中認為，先占是否有效取決於下列兩個條件：1. 主權者行事的意向與意志。2. 真正行使與表示此種權力的若干表現。此外，1953年1月29日國際法院對英、法兩國爭執的海峽群島案（The Minquiers and Ecrehos）判決中認為，英國實際行使國家職務（行政司法等），較法國提出的

一些中古時代條約更為重要，因此判決英國勝訴。¹⁴

雖然從我國與中共所提出的各歷史證據顯示，兩岸對南海諸島所主張的先占原則，表現出先占的意圖與意向，且實際展現國家功能，並將南海諸島劃入行政管轄。但是在「有效控制」的要件上，兩岸之依據則顯得較為薄弱。迄今為止，我國僅有效控制東沙群島與南沙群島中的太平島；中共有效控制西沙群島與部分南沙群島（赤瓜礁、美濟礁等）。其餘多數南海諸島則多被越南、菲律賓、馬來西亞實質控制並施行行政管理措施，如越南在南威島上修建機場跑道；菲律賓在中業島擴建機場並修築軍備工事；馬來西亞則將彈丸礁建設為觀光勝地，並於其上建立渡假中心，登島旅遊必須向馬國政府申請。由此視之，我國與中共並不具備以歷史事實（先占原則）主張所有南海諸島主權的充分要件。

（二）鄰近原則

菲律賓認為卡拉揚群島在地理位置上距離菲律賓較越南或臺海兩岸為近，因此其主權應歸屬菲律賓所有。而菲律賓的論述能否成立，可從國際法院相關判例加以檢視。例如1932年克立普敦島仲裁案（*The Clipperton Island Arbitration Case*），該島雖位於墨西哥海岸外，但卻被法庭仲裁為法國領土；1928年帕瑪斯島案（*The Island of Palmas Case*），該島靠近菲律賓但被裁定屬於荷蘭。國際法院在1969年北海大陸礁層案（*The North Sea Continental Shelf Cases*）判決中，更駁斥當事國德國所主張的「鄰近原則」。¹⁵

而在該地區氣候嚴峻或地理位置難以達到的情況下（主要指南北極），國際法上的先占原則無法適用，因為不容易「有效占領」，因此有些國家主張以「鄰近理論」（*theory of contiguity*）適用於此地區。所謂鄰近理論係指，先占國的主權要達到與占領地區地理有關的鄰近地區；換言之，因為自然因素使得該地區難以有效控制，所以先占國僅需將主權達到該地區之鄰近區域即可。¹⁶

¹⁴ 丘宏達，《現代國際法》（臺北：三民，2006年），頁502-503。

¹⁵ 同上註，頁29-30; *ICJ Reports*, 1969, p. 4.

¹⁶ 同註13。

據此，若依循上述分析來檢視菲律賓主張，可得出以下結論：**第一**，從判例結果視之，國際法案不接受鄰近原則的主權依據。**第二**，南海諸島不適用於「鄰近理論」，因為南海海域及其島嶼並非因自然因素而無法有效控制之區域。所以，鄰近原則實不足以作為菲律賓主張南海諸島主權的法理依據。

（三）專屬經濟區與大陸礁層延伸原則¹⁷

根據《聯合國海洋法公約》第55條，專屬經濟區是領海以外並鄰接領海的一個區域；第57條規定，專屬經濟區從測算領海寬度的基線量起不應超過200浬。因此，公約賦予沿岸國主張200浬專屬經濟區的權利。此外，第56條賦予沿岸國在以勘探和開發、養護和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然資源（生物和非生物資源）為目的的主權權利，以及關於在該區內從事經濟性開發和勘探，如利用海水、海流和風力生產能源等其他活動的主權權利。¹⁸

從上述條文內容可得知兩點具體意涵：**第一**，沿岸國在專屬經濟區內行使的是「主權權利」。此種權利主要是經濟性質，且受到公約相關規範的限制，而其他國家在沿岸國的專屬經濟區內，仍享有第87條所指的航行和飛越自由、鋪設海底電纜和管道的自由，以及與這些自由有關的海洋其他國際合法用途（第58條）。由此視之，沿岸國在專屬經濟區內所行使的並非具有「絕對排他性」的主權。**第二**，沿岸國只有在確立領陸主權與領海基線後，才能主張擁有專屬經濟區（島嶼亦然，可參見第121條之規定）。因為，公約規定領海基線起算200浬內係為專屬經濟海域，但領海基線之確定必須要有固定的領陸，因此無法劃定領海基線，亦無法主張200浬的專屬經濟區。

依循上述兩點分析脈絡加以檢視馬來西亞與汶萊的主張：首先，馬國與汶萊在專屬經濟區所行使的應該是主權權利，而非主權。所以，兩國以南沙諸島位於專屬經濟區或大陸礁層之延伸，進而行使主權於法不

¹⁷ 大陸礁層的相關規定與專屬經濟區大致相同，兩者的論證基礎亦相似，所以本段內容將以專屬經濟區為論述基礎；有關大陸礁層規範，可參考《聯合國海洋法公約》第六部分。

¹⁸ 相關條文可參考1982年《聯合國海洋法公約》。

符。其次，根據公約規定，唯有沿岸國的領陸或島嶼有權享有專屬經濟區或大陸礁層，而非導因為果，以專屬經濟區或大陸礁層決定島嶼主權之歸屬。綜上所論，馬來西亞與汶萊以南沙諸島位於其專屬經濟區或大陸礁層自然延伸，進而主張主權的依據，於法不符且違背公約的法理。

（四）小結

依循上述分析結果，可進一步就聲索國之法理依據做初步評析（如表3）：

表 3 各聲索國之法理依據評析

法理依據	評析
歷史事實	中華民國、中共：無法完全實踐「有效控制」。越南、菲律賓：先占對象是否為「無主地」受質疑。
鄰近原則	國際法與法院判例不支持此觀點。
專屬經濟區/大陸礁層 延伸原則	國際法不支持此觀點。

資料來源：筆者自行整理繪製。

參、印尼、馬來西亞Ligitan-Sipadan島嶼主權歸屬案¹⁹

由上述分析可知，「歷史事實」（無主地先占）仍是各國主張主權的主要依據，但先占必須奠基於「有效控制」之上。據此，本文以國際法院2002年對印尼、馬來西亞Ligitan-Sipadan島嶼主權歸屬案的判決，說明國際法對於「有效控制原則」（the principle of effectivités）的解釋，以及對傳統國際法在領土主權爭端解決上的補充。

¹⁹ 王冠雄，〈印尼與馬來西亞對於 Ligitan-Sipadan 兩島之主權爭端與研究〉，《海華與東南亞研究》，第4卷第1期，2004年1月，頁1-17；“Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia),” *International Court of Justice*, December 17, 2002.

Ligitan和Sipadan兩島位於西里伯斯海（Celebes Sea），婆羅洲東北部海岸外，前者位置較北，島上僅有少數植物，未有固定居住之人民。後者位置較南，島上植物緊密且有淡水，四周有大片珊瑚礁環繞，在馬來西亞發展下成為潛水者的天堂。印馬兩國之所以會對兩島主權歸屬產生爭端，主要係對於兩國海上疆界線的劃定有所爭執。為了永久解決此一爭端，在1998年11月2日，印尼與馬來西亞兩國簽署特別協定，向國際法院提出請求，要求法院依照雙方所提出的條約、協定，以及其他相關證據，裁定兩島之主權歸屬。印、馬兩國在特別協定中同意國際法院本次判決對兩國是最終且具拘束力。最後，國際法院以16比1之投票結果，判定Ligitan島和Sipadan島主權屬於馬來西亞，以下分別說明判決理由。

一、歷史事實

印尼以1891年《英荷條約》為論述基礎，²⁰該約東岸北緯4度10分線做為劃分荷蘭與英國於婆羅洲的領土疆界，而Ligitan和Sipadan島正位於此範圍內，既然兩系爭島嶼位於該線以南，依據該約規定應為殖民母國荷蘭所有，而後為印尼所有。馬來西亞則主張1891年條約目的為劃分英荷兩國在婆羅洲的陸地疆界而非海上疆界，據此，北緯4度10分線僅為疆界線，並非分配線，且僅限於劃分Borneo和Sebatik島。針對兩國對《英荷條約》主張，國際法院決定先行檢視條文內容與締約目的，法院認為1891年條約僅在劃分Sebatik島的各自主權範圍，沒有任何劃分婆羅洲或該島東部任何島嶼的企圖。因此，1891年《英荷條約》並不支持印尼的觀點，並未提供印尼擁有兩座小島之法律基礎。

二、是否藉由繼承取得島嶼主權

本案中印尼與馬來西亞皆主張系爭島嶼並非「無主地」，因此國際法院決定檢視爭端當事國是否透過「繼承」（*succession*）獲得島嶼主權。法院不接受印尼繼承其殖民母國荷蘭與當地Bulungan蘇丹締結之條約

²⁰ 1891年，印尼與馬來西亞的殖民母國荷蘭與英國曾以雙邊條約對婆羅洲陸地疆界予以劃定，以婆羅洲東北海岸與北緯4度10分線交界做為重要參考點，並劃分了婆羅洲東部海岸外的Sebatik島。

而擁有兩島主權的論述；另法院亦不接受馬來西亞主張其係由其他國家之轉讓獲得系爭島嶼主權的論述，其宣稱Sulu蘇丹曾將島嶼授予西班牙而後移轉至美國，再交由英國、愛爾蘭，最後交由馬來西亞所有。

三、「有效控制」原則之檢視

國際法院檢視印尼和馬來西亞提供之證據後，認為雙方皆缺乏足夠主張，以證明兩島的主權。因此，法院繼續檢視雙方所提之「控制能力」內容，亦即有關國家行為的證據，其足以驗證該國具有實際且延續地對該島嶼實踐國家權能，是否具有意圖和意志主張其主權。

印尼舉出1921年Lynx事件，荷籍船隻Lynx為追捕海盜，曾登臨Sipadan島，印尼海軍亦有在兩島附近海域活動紀錄，另說明兩島附近水域亦為印尼漁民傳統作業海域。然法院認為前者主張不足以推論當時海軍行為存有Ligitan和Sipadan兩島及其附近水域，屬於荷蘭或印尼主權之體認；至於後者，法院亦指出未獲得官方授權之私人行為，並不能被視為「有效控制」原則的實踐，進而拒絕上述主張。

馬來西亞則主張，自1878年開始，殖民母國英國即展示對系爭島嶼的行政管轄，包括英屬北婆羅洲公司設立駐地、英王任命當地駐在官及總督、英國海軍測繪行為、對船舶課稅等行政行為。另遠在1930年以前，英國就已對該兩島行使：採捕海龜和海龜蛋、平息地區紛爭、設立鳥類保護區、建立與維護燈塔，以及在島嶼周圍水域建立捕魚船舶之證照制度等作為。而後，自1980年代初期，馬來西亞政府開始在Sipadan島上開發觀光資源，目前在該島經營的住宿及潛水公司均向沙巴之「公司、國內貿易與消費者事務部登記處」登記，要進入該島只能由馬來西亞出發，而非馬國籍之外國觀光客則須申請馬國簽證。

國際法院注意到，英國北婆羅洲公司採行某些措施控制採捕海龜和海龜蛋，已構成重要經濟活動，其他作為均實際增強馬來西亞對兩座島嶼的控制能力。同時，法院進一步指出，當英國與馬來西亞進行上述行為時，印尼政府及其殖民母國未曾表達反對或抗議。據此，依據「有效控制原則」，亦即考量島嶼控制能力的有效性，國際法院以16比1，判定Ligitan島和Sipadan島主權歸屬於馬來西亞。印馬爭點如下表4。

表 4 印、馬兩國之爭執點

國名	主要論點
印尼	主要以 1981 年《英荷條約》為論述依據。
馬來西亞	強調持續和平地擁有兩島，並在其上建立行政措施。

資料來源：筆者自行整理繪製。

綜言之，依國際法院判決顯示「有效控制原則」在本案中持續獲得重視，另可進一步推論占領意圖的展現、歷史證據的弱化、有效且持續地展現國家權力，已為判定主權歸屬案的重要參考標準。²¹

肆、結論

一、以印、馬島嶼主權歸屬案檢視南海主權爭端

從上述國際法院的判決結果可進一步得知占領意圖的展現、歷史證據的弱化、有效且持續地展現國家權力等三項有效控制原則的具體意涵。以下本文將以此三項分析脈絡，檢視南海主權爭端（如表5）。

表 5 印、馬案例對南海主權爭端的啟發

占領意圖的展現	就現階段而言，各聲索國對於南海諸島的占領皆展現出國家意志與國家意圖。
歷史證據的弱化	對於我國與中共而言較為不利。
有效且持續地站現國家權力 （有效控制）	對實際控制較多南海諸島並實施行政管轄的越南、菲律賓、馬來西亞等東南亞國家而言較為有利。

資料來源：筆者自行整理繪製。

據此，若以國際法院的判例為借鏡，若各聲索國同意將南海諸島主權爭端交由國際法院審理，則國際法院極可能以「有效控制」原則，做為裁決諸島主權歸屬的依據。屆時，對實際占有較多南海諸島，並實際

²¹ 王冠雄，〈印尼與馬來西亞對於 Ligitan-Sipadan 兩島之主權爭端與研究〉，《海華與東南亞研究》，第 4 卷第 1 期，2004 年 1 月，頁 1-17。

從事行政管理的東南亞國家而言較為有利；我國（除東沙群島與太平島外）與中共（除西沙群島與南沙若干島嶼外）則可能因此喪失對所有南海諸島的主權，根據國際法院最近判例與「有效控制」原則的發展視之，將不利於我國與中共主張所有的南海諸島主權。

二、南海主權爭端之解決方案—共同開發

（一）南海爭端未來可能的發展

《聯合國憲章》第2條第3項規定，會員國應以和平方法解決國際爭端，避免危害國際和平、安全及正義。第33條第1項規定，任何爭端當事國於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應先以談判、調查、調停、和解、裁定、司法解決、區域機關或區域辦法之利用、或各該國自行選擇之其他和平方法求得解決。²²另憲章第2條第4項，禁止會員國使用武力，2002年《南海各方行為宣言》中，各方重申以《聯合國憲章》宗旨和原則、1982年《聯合國海洋法公約》、《東南亞友好合作條約》、中共的「和平共處五原則」及其他公認的國際法原則，做為處理國家間關係的基本準則。此外，承諾以和平方式解決領土和管轄權爭議，而不訴諸武力或威脅使用武力。²³2008年2月，時任我國總統陳水扁提出《南沙倡議》，接受《南海各方行為宣言》所揭櫫的精神與原則，堅持以和平方式解決領土與管轄的爭議。由上觀之，「擱置主權爭議、共同開發、和平解決爭端」應是南海爭端未來可能的發展。

和平解決南海爭端並非近幾年才有的構想，1990年由印尼卸任大使 Hasjim Djalal 所倡議，並由加拿大國際發展署（Canadian International Development Agency, CIDA）出資透過加拿大英屬哥倫比亞大學「南海非正式工作小組」（South China Sea Informal Working Group）共同合辦「非正式南海會議」，²⁴屬於商討南海爭端解決方法的二軌機制，海峽

²² 丘宏達（編輯）、陳純一（助編），《現代國際法參考文件》（臺北：三民，2002年），頁24、30。

²³ 中華人民共和國外交部，〈南海各方行為宣言〉，《中華人民共和國外交部》，2002年11月4日，〈<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t4553.htm>〉。

²⁴ 全名為處理南海潛在衝突非正式會議（Informal Workshop on Managing Potential

兩岸則在1991年被邀請參加（我國以Chinese Taipei名義加入）。

（二）共同開發的法律基礎

《聯合國海洋法公約》第73條、第84條係共同開發的法律基礎，共同開發符合上述條款所規定的「臨時措施」；換言之，共同開發與公約中提及之臨時措施的法律特徵、性質一致。²⁵大致而言，共同開發具有下列法律特徵（如表6）。

表 6 共同開發的法律特徵

公約規定	共同開發	
基於合作與諒解的精神	共同開發的目標	達成合作之協議，以達到共同開發區域資源之目的。
盡一切努力做出實際性安排	共同開發具有實用性或功能性	主要是出於保護和利用油氣資源的經濟需要，相關國家達成的一種經濟合作。
過渡期間應做臨時性安排（達成劃界協定前）	共同開發具有臨時性	一般共同開發協定會規定起止期限，這種開發亦非對邊界問題進行之永久安排。
	共同開發的不妨礙性	共同開發協定一般皆會有「不妨礙條款」，指出不涉及領土問題或涉及劃界本身，亦不危害或阻礙劃界協議的達成，相關國家保留各自的權利主張。

資料來源：任懷峰，〈南海共同開發研究〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007年），頁330-332。

（三）共同開發的模式與倡議

國內學者傅崐成認為，討論南海共同開發時應先將南海海域的法律

Conflicts in the South China Sea)。

²⁵ 任懷峰，〈南海共同開發研究〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007年），頁330。

地位分爲三個層級，而在三個不同層級的海域中，可以進行合作之項目也有所不同（如表 7）。²⁶

表 7 南海海域三層級論

層級	合作項目
第一級：整個半閉海 ²⁷	依照《聯合國海洋法公約》第 123 條規定，針對生物資源、海洋環保、海洋科研的協調合作。 ²⁸
第二級：歷史性水域	依國際法歷史性水域的法律地位，中國（同指兩岸）享有優先權。
第三級：島礁及 12 浬領海	依照《聯合國海洋法公約》及其他國際法規範，在此區域內主權應屬我國，任何合作必須依照國內法進行。

資料來源：傅崐成，〈南海國際合作的法律依據與區隔〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007 年），頁 330-332。

除上述南海海域三層級論，常見之爭議區開發模式則有四種。第一，超國家模式，例如泰國與馬來西亞的共同開發案。第二，雙方政府共同管理模式，例如澳洲與印尼的共同開發案。第三，代理模式，例如 1958 年《沙烏地阿拉伯與巴林協定》。第四，合資機構共同經營模式，例如 1974 年《日本韓國共同開發東海大陸礁層協定》。²⁹至於，南海海域共同開發的倡議，本文選擇較具代表性的提議，歸納如下表（如表 8）。

²⁶ 傅崐成，〈南海國際合作的法律依據與區隔〉，傅崐成、水秉和主編，《中國與南中國海問題》（臺北：問津堂，2007 年），頁 330。

²⁷ 「閉海或半閉海」係指兩個或兩個以上國家所環繞，並由一個狹窄的出口連接到另一個海或洋，或全部或主要由兩個或兩個以上沿岸國的領海和專屬經濟區構成的海灣、海盆或海域。

²⁸ 1982 年《聯合國海洋法公約》第 123 條對閉海和半閉海沿岸國的合作規定，「閉海或半閉海沿岸國在行使和履行本公約所規定的權利和義務時，應相互合作。為此目的，這些國家應盡力直接或透過適當的區域組織：(a)協調海洋生物資源的管理、養護、探勘、和開發；(b)協調行駛和履行其在保護和保全海洋環境方面的權利和義務；(c)協調其科學研究政策，並在適當情形下在該區進行聯合的科學研究方案；(d)在適當情形下，邀請其他有關國家或國際組織與其合作以推行本條規定。」（資料來源：聯合國，《聯合國海洋法公約》，1982 年。）

²⁹ 蔡鵬鴻，《爭議海域共同開發的管理模式：比較研究》（上海：上海社會科學院，1998 年）。

表 8 南海海域共同開發倡議比較表

倡議者	倡議內容	合作形式
B.A. Hamzah (馬來西亞學者)	在南沙群島重疊海域成立一個「共同開發總署」(Joint Development Authority)，就該區域的航行安全、海洋科學研究、海洋環境保護、捕魚行為、防治海盜等議題進行合作。這項倡議的前提為相關國家應承認並維持所有的占領現狀，停止進行任何進一步的占領和兼併行動，並且禁止採取任何軍事行為。	多邊管理機制
李鵬(中共總理)	時任中共總理在 1990 年 8、12 月訪問新加坡與馬來西亞時，提出在南海海域「擱置主權、共同開發」的構想。	雙邊合作
李登輝(我國總統)	時任總統李登輝於 1992 年提出「南海資源共同開發」主張。	多邊合作(相關國家出資組成公司)
錢其琛(中共外長)	時任中共外長錢其琛在 1992 年時提出「主權在我、擱置爭議、共同開發」的南海政策。	雙邊合作
Mark J. Valencia (馬來西亞學者)	主張設立「南沙開發總署」(Spratly Development Authority)，以進行生態保護、漁業之合作、聯合探勘與開採天然氣、促進科學研究、放棄軍事立場、成立非軍事區、以和平方式解決爭端。	多邊管理機制
Hasjim Djalal (印尼卸任大使)	自南海周邊國向南海劃出 200 哩專屬經濟區，南海中心部分會出現不屬於各國管轄的公海範圍。其建議將該公海範圍做為「共同開發區」，只供和平用途，不得做為任何軍事之用。同時南海周邊國家不得在該區域中主張任何權利。	多邊管理機制

資料來源：B.A. Hamzah, "Conflicting Jurisdictional Problems in the Spratlies: Scope for Conflict Resolution," paper presented at the Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea (Bandung, Indonesia, July 15-18, 1991); Mark J. Valencia, "A Spratly Solution," *Far Eastern Economic Review*, March 1994, p.30; 王冠雄,《南海諸島爭端與漁業共同合作》(臺北：秀威資訊科技，2002 年)，頁 66-67。

（四）共同開發的困難

雖然共同開發是未來南海主權爭端的最佳解決方案之一，然其亦會遇到下列困難。**第一，撤兵困難。**目前南海諸島分別由五個國家所占領，部分國家甚至不斷（企圖）加強軍備。**第二，各聲索國先前的動作頻繁。**各聲索國除了加強軍備，還各自採取片面行動，以取得權利優勢。**第三，組織共同開發機制的問題。**如何組織？如何分配開發之成果？**第四，主權問題。**南海共同開發最主要的問題仍在「主權」，各國是否能擱置主權爭端，以利於進行資源共同開發，仍值得日後進一步觀察。³⁰

四、研究發現與建議

南海主權爭議不僅涉及爭端當事國與聲索國的主權與主權權利，更是影響區域安全與穩定的關鍵因素，以長遠利益觀之，回歸國際法相關規範、原則，在「和平解決爭端」之基礎上共同開發，並降低軍事與權力在南海事務的涉入程度，才能符合區域整體經濟利益。同時，唯有爭端各方擱置爭議，從低階議題（經濟、環保、海事安全）推動合作，進而建立互信，島嶼主權爭端才有解決的可能。南海議題上，共同開發雖為未來可能發展趨勢，許多國家與學者亦提出各種共同開發的模式與倡議，但其間仍充滿許多變數，其中最重要的癥結點還是在於「主權問題」。然南海海域的和平發展，應是爭端各方最無異議的公約數，而共同開發的實際作為，仍待爭端各方繼續努力，發揮外交智慧，思索出對各方有利且能促進區域和平發展的新路徑。

整體而言，以國際法院判例觀之，現階段南海諸島情勢發展不利於我國主權主張，我國亟需努力充實「有效控制原則」的實踐，亦即展現明確且持續性的行政行為，以多層面的行政管轄為後盾，藉此做為我國島嶼主權論述的有利法理依據，並積極向國際社會宣示中華民國對於南海諸島的主權。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

³⁰ 陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》（臺北：國立編譯館，1997年），頁378-380。

南海島嶼主權爭議的國際法分析